

Europäische Betriebsräte: eine Konstitutionsanalyse ; zur Genese und Dynamik transnationaler Arbeitsbeziehungen

Platzer, Hans-Wolfgang; Weiner, Klaus-Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platzer, H.-W., & Weiner, K.-P. (1998). Europäische Betriebsräte: eine Konstitutionsanalyse ; zur Genese und Dynamik transnationaler Arbeitsbeziehungen. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(4), 388-411. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346417>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Wolfgang Platzer, Klaus-Peter Weiner^{*}

Europäische Betriebsräte – eine Konstitutionsanalyse. Zur Genese und Dynamik transnationaler Arbeitsbeziehungen^{**}

Aus der Nachkonstruktion des Konstituierungsprozesses wird im folgenden die These entwickelt und begründet, daß der EBR sich dynamisch und tendenziell über die gesetzlichen Vorgaben ausbildet. Es wird gezeigt, wie und warum sich der EBR innerhalb einer Dekade von einem Informationsforum in Richtung eines Akteurs entwickeln konnte und wie sich hierbei eine „interne“ und „externe“ Dimension der Konstituierung wechselseitig beeinflusst haben. Die These eines zweifach determinierten, dynamischen Konstituierungsprozesses lautet mithin: Zwischen der Einrichtung von europäischen Informationsgremien auf freiwilliger Vereinbarungsbasis einerseits und der Verabschiedung und dem Wirksamwerden der Richtlinie andererseits besteht eine sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung. Dies betrifft zum einen die zahlenmäßige Verbreitung, wie die qualitative Ausformung der EBR. Ohne die ersten Pionierprojekte wäre es kaum möglich gewesen, den zur Verabschiedung der Richtlinie notwendigen gewerkschaftlichen und politischen Druck aufzubauen, die Anzahl verhandelter EBR zu vervielfachen und bis 1999 zu einer flächendeckenden Einrichtung von EBR zu kommen. Zum anderen hat die Praxis von EBR die prozeduralen Bestimmungen der Richtlinie in den freiwilligen Vereinbarungen vorweggenommen und dadurch letztlich erst ermöglicht.

European works councils: an institutional analysis of the origins and dynamics of transnational industrial relations.

This study traces the process leading to the constitution of European works councils and arrives at the conclusion that the dynamic activity of European works councils propels them beyond the legal framework originally established for them. The study shows how and why the European works council has been able, in the course of a decade, to develop from a function primarily of information exchange to an active role. Internal and external factors contributed to this change. A complex developmental dynamic has been at work here, between implementation by voluntary agreement on the one hand, and the passing legal provisions on the other. This dual dynamic has affected both the quantitative expansion of European works councils and their qualitative configuration. Without the initial pioneer projects it would not have been possible to mobilise the trade-union and political pressure needed to secure passage of the EU guideline, and to multiply the number of negotiated European works councils as an institution throughout the EU by the year 1999. The actual practice of European works councils anticipated the procedural regulations of the EU guideline in the voluntary agreements thus ultimately making the regulations possible.

^{*} Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Jg. 1953, Fachhochschule Fulda, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften, Marquardstraße 35, D-36039 Fulda. Forschungs- und Lehrgebiete: Comparative Politics, Europäische Integration, nationale und transnationale Arbeitsbeziehungen.

Dipl. Pol. Klaus-Peter Weiner, Jg. 1957, Lehrbeauftragter, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, D-30167 Hannover. Arbeitsbereiche: Internationale Beziehungen, Europäischer Integrationsprozeß, Arbeitsbeziehungen.

^{**} Artikel eingegangen: 20.5.1998, revidierte Fassung akzeptiert: 23.7.1998.

1. Zum Stand der wissenschaftlichen Debatte und den Aufgaben der Forschung

Europäische Betriebsräte (EBR) sind historisch relativ „junge“, in ihrer transnationalen Struktur und Entwicklungsdynamik neuartige und im internationalen Vergleichsrahmen genuin europäische Institutionen betrieblicher Arbeitsbeziehungen. Die ersten Weichen für die Einrichtung Europäischer Betriebsräte (EBR) wurden Mitte der 80er Jahre gestellt, als in französischen Konzernen europäische Informationsausschüsse geschaffen wurden. Ein Jahrzehnt später wurde im September 1994 die Richtlinie „über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen oder Unternehmensgruppen“ verabschiedet. Bis September 1996 waren nach Art.13 der Richtlinie rund 430 EBR verhandelt und etabliert. Nach Schätzungen sind insgesamt mehr als 1500 Konzerne EBR-pflichtig.

Die Entwicklungsvoraussetzungen und -potentiale des EBR werden politisch wie wissenschaftlich höchst konträr und noch immer vielfach spekulativ beurteilt. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Stellenwerts und der Auswirkungen des EBR im Kontext der je nationalen Arbeitsbeziehungssysteme wie hinsichtlich seiner Bedeutung im Prozeß der Europäisierung und Transnationalisierung industrieller Beziehungen. Je nach theoretischem Vorverständnis und Ansatz – und dies gilt vor allem für die Analyse und Einschätzung der politischen Ökonomie der europäischen Integration und der (De-) Regulierungspotentiale des politisch-institutionellen Systems der EU – fallen die Antworten höchst unterschiedlich aus. Drei Ansätze und Interpretationsmuster lassen sich – in gebotener Bündelung und Zuspitzung – unterscheiden:

(1) Korporatismustheoretisch orientierte Ansätze machen die Bestimmung der Perspektiven des EBR vor allem von der institutionellen Fähigkeit der EU abhängig, einen politisch und rechtlich verbindlichen Rahmen für Sozial- und Tarifpolitik zu setzen. Diese Fähigkeit zur Schaffung eines kohärenten europäischen Systems der industriellen Beziehungen wird aufgrund der Vorherrschaft der Nationalstaaten und der Dominanz eines neoliberalen und monetaristischen Modus der ökonomischen Integration bezweifelt, bzw. als äußerst gering veranschlagt. Ein transnationales intermediäres System der gesellschaftlichen Interessenvermittlung bleibt demnach weiterhin fragmentiert-pluralistisch. Daher wird der Vereinbarungspolitik auf der Makroebene („Sozialer Dialog“) wie auch der Einrichtung von EBR zwar ein gewerkschaftlicher Stellenwert, aber keine politische Zukunft zugesprochen (Streeck/ Vitols 1993). Politisch wird der Schwerpunkt z. T. auf die sektorale Mesoebene gelegt, deren schrittweise Europäisierung – etwa unter Verweis auf das deutsche Modell – für möglich gehalten wird (Traxler 1996), vor allem aber wird mit der strategischen Priorität einer Verteidigung von Sozial- und Tarifstandards im nationalstaatlichen Rahmen argumentiert (Streeck 1996, 1998).

(2) Eine kritisch-modernisierungstheoretische Interpretation geht davon aus, daß in der EBR-Richtlinie nicht der Aufbau einer autonomen europäischen Arbeitnehmervertretung angelegt sei, sondern allenfalls ein Rahmen gesetzt werde, in dem sich

ein europäisches „human resource“-Management im Dienste des Unternehmens oder konzernbezogene Produktivitätskoalitionen herausbilden werden (Schulten 1995). Darüber hinaus wird die Tendenz einer Abkopplung der EBR von unternehmensübergreifenden Solidar- und Regelungssystemen mit der Gefahr einer weiteren Erosion flächenbezogener Kollektivvertragspolitik gesehen. Des weiteren wird vor dem Hintergrund einer fehlenden Regulierung der überbetrieblich-sektoralen Ebene durch die EU eine Entwicklung der EBR zu einer konzernzentrierten, transnationalen Variante der Interessenvertretung vorausgesagt (Keller 1996).

(3) Ein dynamisch-modernisierungstheoretischer Ansatz geht davon aus, daß mit den weitreichenden ökonomischen Integrationsschüben seit Mitte der 80er Jahre (Binnenmarkt, WWU) und der Dynamik im politisch-institutionellen System der EU, sich auch die grenzüberschreitenden Handlungs- und Wirkungsketten gewerkschaftlicher Politik tendenziell erweitert haben und – bei einem noch immer gegebenen Transnationalisierungsverzug – erweitern müssen, wenn die Gewerkschaften in der europäischen Mehrebenenpolitik und transnationalen Ökonomie zukunftsfähig bleiben wollen (Platzer 1991). In dieser Perspektive fungiert der EBR als (potentieller) Katalysator einer intensivierten transnationalen Gewerkschaftskooperation auf der Mikroebene (Lecher 1996) wie auch einer sektoralen europäischen Gewerkschaftszusammenarbeit (Martin 1996). Der EBR kann demnach zur Keimzelle eines sich zugleich flexibel und dynamisch entwickelnden Mehrebenensystems europäischer Arbeitsbeziehungen werden, sofern es den Gewerkschaften gelingt, ihre Anschlußfähigkeit an die EBR sicher- bzw. herzustellen und dieser Prozeß durch sozial- und arbeitspolitische Koordinierungs- und Regulierungsaktivitäten der EU-Politik flankiert bzw. strukturiert und stabilisiert wird (Lecher/Platzer 1987).

Dieser Stand der wissenschaftlichen Debatte läßt zunächst erkennen, daß das „Forschungsfeld Europäische Betriebsräte“ empirisch noch immer unzulänglich bestellt ist, vor allem aber in konzeptioneller, analytischer und theoretischer Hinsicht noch nicht hinreichend durchdrungen ist. Sieht man von Fallanalysen einzelner Konzern-EBR (zuletzt Deppe/Hoffmann/Stützel 1997) und von Vorarbeiten zu europäischen Informationsstrukturen und -prozessen in transnationalen Konzernen (Gold/Hall 1992, Guariello/Jobert 1992; Martinella et al. 1992, Nagel et al. 1996) ab, so dominieren quantitative Erhebungen und an formalen EBR-Strukturdaten orientierte Untersuchungen (darunter vor allem die verdienstvollen Arbeiten der „Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen“, Dublin, zuerst: Soziales Europa 1995). Eine „vergleichend analysierende Zwischenbilanz auf einer mittleren Theorieebene“ (Höland 1997: 74) steht noch immer aus. Um diesen Anspruch einzulösen, bedarf es eines integralen Ansatzes, dessen empirische und theoretische Anforderungen knapp umrissen werden sollen. Dieser Ansatz umfaßt drei analytische Dimensionen, die jeweils in diachroner und synchroner Perspektive erschlossen und in ihrer Wechselwirkung beschrieben und erklärt werden (müssen):

(1) Zum einen eine Analyse, die (vor allem mittels qualitativer Erhebungsmethoden) das Ensemble der Kommunikations- und Interaktionsprozesse erhellt, welche die Einrichtung und Entwicklung der EBR bedingen und beeinflussen. Geboten ist

mithin eine systematische, fallbezogene und fällevergleichende Analyse der Interessen, Motive, Erwartungshaltungen und Perzeptionen der beteiligten Akteure und der die transnationale EBR-Wirklichkeit prägenden soziokulturellen Handlungsbedingungen und -barrieren.

(2) Zum zweiten erfordert der Gegenstand eine länderübergreifende, vergleichende Untersuchungsperspektive, die die „objektiven“, d.h. die aus den jeweiligen nationalen (über-) betrieblichen Arbeitsbeziehungen resultierenden Rahmenbedingungen und Einflußgrößen der EBR-Entwicklung erfaßt. Hierbei sind nicht nur die Fragestellungen der traditionellen Komparatistik relevant, also die Analyse der Konvergenzen (etwa die „Dezentralisierungshypothese“) oder der fortdauernden strukturellen Diversität nationaler Arbeitsbeziehungssysteme (die These „pfadabhängigen“ Wandels). Vielmehr geht es um die genaue Analyse der Kompatibilität, um die vermittelbaren oder konvergenten Praxen und Rollen der Akteure und um die Schnittmengen gemeinsamer europäisch-transnationaler Orientierungen und strategischer Projektionen bezüglich der Handhabung des EBR als neuer grenzübergreifender Struktur und arbeitspolitischer Arena.

(3) Zum dritten erfordert der EBR als „exemplarischer Testfall“ eines auf Prozeduralisierung und Optionalität angelegten europäischen Regulierungsmodus industrieller Beziehungen eine Herangehensweise, die diese „internen“ Faktoren der EBR-Konstituierung und der je nationalen Einbettung in Beziehung zu jenen „externen“ Einflußgrößen setzt, die aus den spezifischen Formen und Dynamiken der ökonomischen Integration, der transnationalen gesellschaftlichen Interessenvermittlung (durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) und der politischen Steuerung im Rahmen und vermittels der Europäischen Union resultieren.

Ein derart komplexes Design wirft beträchtliche Probleme der theoretischen Konzeptualisierung auf. Es erfordert idealiter die Zusammenführung zweier bis dato weitgehend isoliert voneinander arbeitender Disziplinen: der (vergleichenden) Arbeitsbeziehungsforschung und der europäischen Integrationsforschung. Da in beiden Forschungsrichtungen wiederum eine Vielzahl von „approaches“ und Theorieansätzen konkurrieren, erscheint es fraglich, ob jenseits eines „pragmatisch-konstruktiven Eklektizismus“ eine überzeugende „Theorieintegration“ auf absehbare Zeit zu erwarten ist (Platzer 1998). Die Analyse Europäischer Betriebsräte als dem dynamischsten Pol eines in statu nascendi befindlichen Systems grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen in Europa sollte daher vor allem von jenen Theorieansätzen „mittlerer Reichweite“ im Bereich der industriellen Beziehungen ausgehen (Müller-Jentsch 1997: 72 ff), die sich eines „erweiterten, akteursbezogenen institutionalistischen Ansatzes, einer Integration von historischem und steuerungstheoretischem Institutionalismus mit handlungs- (vornehmlich verhandlungs-) theoretischen Konzepten (bedienen)“ (ebd.: 72).

Innerhalb eines solchen Rahmens und Erklärungsanspruchs bewegt sich der folgende Versuch, die Genese, Formen und Dynamiken der EBR-Entwicklung mittels einer historischen und vergleichenden Konstitutionsanalyse zu beschreiben und zu erklären. Die spezifischen, aus dem ökonomischen Integrationsprozeß (etwa die for-

cierte Transnationalisierung von Unternehmensstrukturen im Binnenmarkt) wie aus dem politischen Integrationsprozeß (etwa die Rolle der EU-Kommission, die Erweiterung arbeitspolitisch relevanter Vertragsgrundlagen usw.) resultierenden Hintergrundbedingungen und Einflußgrößen werden in die Analyse einbezogen, ohne daß es an dieser Stelle möglich wäre, sie jeweils eingehender integrationstheoretisch herzuleiten.

Aus der „rationalen Nachkonstruktion“ (Habermas) des Konstituierungsprozesses heraus wird im folgenden die These entwickelt und begründet, daß der EBR „transitorisch *ist* und transitorisch *wirkt*“ (Höland 1997: 59). Es wird gezeigt, wie und warum sich der EBR innerhalb einer Dekade vom bloßen, weitgehend passiven Informationsforum in Richtung eines Akteurs entwickeln konnte und wie sich hierbei eine „interne“ und „externe“ Dimension der Konstituierung wechselseitig beeinflußt haben. Die These eines zweifach determinierten, dynamischen Konstituierungsprozesses lautet mithin: Zwischen der Einrichtung von europäischen Informationsgremien auf freiwilliger Vereinbarungsbasis einerseits und der Verabschiedung und dem Wirksamwerden der Richtlinie andererseits besteht eine sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung. Dies betrifft zum einen die zahlenmäßige Verbreitung, wie die qualitative Ausformung der EBR. Während es ohne die „voluntaristischen Pionierprojekte“ kaum möglich gewesen wäre, den zur Verabschiedung der Richtlinie notwendigen gewerkschaftlichen und politischen Druck aufzubauen, wäre es ohne die Richtlinie aufgrund des vielfachen Widerstands von Konzernleitungen kaum zu einer Vervielfachung verhandelter EBR und einer nunmehr bis 1999 „flächendeckenden“ Einrichtung von EBR in den Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraumes gekommen. Zum anderen hat die Praxis von EBR die prozeduralen Bestimmungen der Richtlinie in den freiwilligen Vereinbarungen vorweggenommen und dadurch letztlich erst ermöglicht, sie hat die rechtliche Normbildung präformiert, so wie diese wiederum die Praxis (etwa Nachverhandlungen in Gremien die vor 1994 etabliert waren) beeinflußt hat.

In zwei Hauptschritten, einem historischen, vor allem auf die externen Bedingungskonstellationen eingehenden und einem auf die Binnenentwicklung gerichteten analytischen Schritt soll der Konstituierungsprozeß in komprimierter Form analysiert werden¹.

¹ Der Aufsatz basiert auf Ergebnissen eines in den Jahren 1996/97 durchgeführten Forschungsprojekts, das Europäische Betriebsräte von jeweils zwei multinationalen Unternehmen der Metall- und Chemiebranche und ihre Tochterunternehmen untersucht und in Fallstudien dargestellt hat. Die Empirie dieses Projekts beruht neben umfangreichen Sekundärdaten vor allem auf rund 70 Interviews, die mit Vertretern der EBR und des Managements, der nationalen und europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der EU-Institutionen durchgeführt wurden (siehe Wolfgang Lecher, Bernhard Nagel, Hans-Wolfgang Platzer, Roman Jaich, Stefan Rüb, Klaus-Peter Weiner, Lionel Fulton, Udo Rehfeldt, Volker Telljohann: Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte. Vom Informationsforum zum Akteur? Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland. Baden-Baden 1998).

2. Der „externe“ Konstitutionsprozeß: Entwicklungsphasen und Prozeßverläufe

Die historische Konstitutionsanalyse fragt nach den ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Faktoren und Konstellationen, die eine soziale Dynamik freisetzen, in deren Verlauf sich durch interessengeleitetes und strategisches Handeln von Akteuren neue Institutionen herausbilden, die wiederum künftige Ziele und Handlungsorientierungen der politischen und kollektiven Akteure beeinflussen. Im Falle der Einrichtung und Entwicklungen Europäischer Betriebsräte sind spezifische Einflußgrößen und Rahmenbedingungen sowohl auf der je nationalen, wie der trans- und supranationalen Ebene zu verorten, die sich im Entwicklungsverlauf verändern. Darüber hinaus sind besondere Rückkopplungseffekte zwischen der nationalen und europäischen Ebene sowie dynamische Elemente einer transnationalen Politikdiffusion und -proliferation konstitutiv für die Evolution dieser neuen Institution.

In der historischen Rekonstruktion kann der gesamte Prozeß der Einrichtung und Entwicklung Europäischer Betriebsräte in drei Hauptphasen untergliedert werden: Zunächst in die „Pionierphase“ freiwillig vereinbarter EBR (Mitte der 80er Jahre bis zur Verabschiedung der Richtlinie im September 1994), an die sich die Phase der richtliniengestützten, „freiwilligen“ Aushandlung von EBR („Artikel 13-Vereinbarungen“) anschloß (September 1994 bis September 1996) und die Phase der gesetzlich obligatorischen Einrichtung EBR nach Art. 6 der Richtlinie (September 1996 bis 1999, dem in der Richtlinie zugleich verankerten Revisionsjahr). In der „Pionierphase“ kann noch einmal unterschieden werden zwischen einer ersten Etappe (Mitte der 80er bis Anfang der 90er Jahre), in der die ersten „Pilotprojekte“ verhandelt und etabliert wurden und einer zweiten Etappe (von Dezember 1990 bis September 1994), die als „Etappe freiwilliger EBR-Verhandlungsprozesse unter institutionellem und materiellem EU-Flankenschutz“ gekennzeichnet werden kann: Mit der Vorlage des EBR-Richtlinienentwurfs durch die Kommission im Dezember 1990 und durch die auf Betreiben der Kommission und des EP wie auf Drängen der europäischen Gewerkschaften eingerichtete Haushaltslinie 4004, die europäische Zusammenkünfte von Belegschafts- und Gewerkschaftsvertretern in großer Zahl ermöglichte, entstanden signifikante Katalysatorwirkungen. Die Verhandlungsprozesse und die Etablierung von freiwillig vereinbarten EBR in dieser Etappe erfolgten somit bereits „in the shadow of the law“².

Nach der Zahl der etablierten EBR stellt sich die Entwicklung in diesen drei Phasen wie folgt dar:

² Auf der Basis einer quantitativen Auswertung der bis 1995 freiwillig vereinbarten EBR kommt Chantal Rivest: Voluntary European Works Councils, in: European Journal of Industrial Relations, 1996: 235-253, zu einer etwas anderen Periodisierung: 1. Phase 1985-1989, die als „Pionierphase“ bezeichnet wird (mit 4 Vereinbarungen in Frankreich und einer in Schweden); 2. Phase 1990-1992, in der in Erwartung der Richtlinie pro Jahr 4 Vereinbarungen abgeschlossen werden (insgesamt 4 in Deutschland, 7 in Frankreich, 1 in der Schweiz); 3. Phase 1993-1995, in der die Zahl der Vereinbarungen (42) signifikant steigt.

- In der Pionierphase wurden insgesamt rund 40 EBR geschaffen, weniger als ein Viertel davon, die Pilotprojekte, in der ersten Etappe bis Anfang der 90er Jahre.
- In der Phase der richtliniengestützten EBR-Etablierung verzehnfacht sich diese Zahl; d.h., der in der Richtlinie (Art. 13) vorgesehene Weg verhandelter EBR wurde in über 400 Konzernen beschritten.
- Die Zahl der nach September 1996 bis 1999 obligatorisch einzurichtenden EBR (nach Art. 6) wird sich – ausgehend von Schätzungen, wonach insgesamt mehr als 1500 Konzerne unter die Richtlinie fallen – noch einmal verdrei- bis vervierfachen.

2.1 Die ersten Pilotprojekte der Pionierphase

Im Oktober 1985 wurde im französischen Konzern Thomson Grand Public der erste „europäische Konzernrat“ eingerichtet, dem weitere, darunter Bull (1988) und Rhone Poulenc (Verhandlungen 1990) folgten. Bis zur formellen Gründung eines EBR bei VW im Februar 1992 handelte es sich in allen Fällen um Initiativen von bzw. in französischen Unternehmen.

Vor allem innenpolitische und strukturell im französischen Arbeitsbeziehungssystem angelegte Faktoren erklären die Pilotprojekte: Aufgrund der sogenannten Auroux-Gesetze von 1982 wurden in großen Konzernen „comités de groupe“ (Konzernausschüsse) eingerichtet, deren Struktur- und Funktionsmuster im wesentlichen die neu geschaffenen europäischen Gremien nachgebildet wurden. Die ersten europäischen Informationsgremien wurden in öffentlichen bzw. verstaatlichten Unternehmen eingerichtet. Die Nationalisierung der betreffenden Unternehmen und die entsprechenden Führungs- und politischen Einflußstrukturen im Bereich des jeweiligen Konzernmanagements sind zentrale, aber nicht die alleinigen Faktoren, die die Initiativen von Konzernleitungen bzw. deren Bereitschaft zu Verhandlungen erklären. Diese sind auch durch neue Managementkonzepte infolge ökonomisch-technologischer Entwicklungen sowie durch unternehmensstrukturelle Veränderungen motiviert, deren Ziel es ist, „vermittels europäischer Vereinbarungen und Dialogstrukturen, eine gemeinsame Bewußtwerdung der Probleme und eine europäische ‘Unternehmensidentität’ unter den Beschäftigten und ihren gewerkschaftlichen Vertretern zu fördern. Indirekt sollen die europäischen Konsultationsausschüsse auch dazu beitragen, die Managementpraktiken im Unternehmen zu vereinheitlichen und insbesondere einen gemeinsamen ‘Stil’ der Sozialbeziehungen herauszubilden“ (Rehfeldt 1994: 290).

Das Interesse der französischen Gewerkschaften an freiwillig vereinbarten europäischen Konzernausschüssen resultiert aus dem unternehmerischen Widerstand gegen eine europäische Gesetzgebung, aus der taktischen Erwägung, über Vereinbarungen mit „Dissidenten“ im Unternehmerlager „Präzedenzfälle“ zu schaffen, und aus der strategischen Erwartung, damit einen mittel- und längerfristigen Prozeß betrieblicher und gewerkschaftlicher transnationaler Kommunikation und Kooperation anzustoßen. Dieser prinzipiellen Orientierung folgte schließlich auch die CGT, wobei eine gewisse Zurückhaltung aus der verweigerten Mitgliedschaft im EGB und der Be-

fürchtung resultierte, über die Schaffung europäischer Konzernausschüsse im europäischen Gewerkschaftszusammenhang weiter marginalisiert zu werden.

In politisch-konzeptioneller wie logistischer Hinsicht kommt bereits zu Beginn der Pionierphase eine weitere relevante Einflußgröße unmittelbar zum tragen, nämlich die europäische Gewerkschaftsebene. Hier ist es zunächst der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB), der innerhalb der europäischen Branchengewerkschaften in der ersten Etappe der Pionierphase eine Experimentier- und Führungsrolle übernimmt (Platzer 1991: 117). In den Bemühungen des EMB um die Schaffung europäischer betrieblicher Konsultationsstrukturen kommen spezifische historische Erfahrungen, europapolitische Perzeptionen und organisationspolitische Interessen zur Geltung. Zu den historischen Erfahrungen zählt das weitgehende Scheitern autonomer gewerkschaftlicher Initiativen auf der Ebene multinationaler Konzerne durch die Gründung von „Weltkonzernräten“ in den 60er und 70er Jahren. Die Verarbeitung dieser Erfahrungen einerseits und spezifische Konstellationen und Entwicklungen im Bereich der europäischen Politik wie der europäischen Gewerkschaftsorganisation andererseits führten dazu, daß nunmehr auf regionaler, europäischer Ebene und in pragmatischer Form der Aufbau multinationaler Arbeitsbeziehungen auf Konzernebene in Angriff genommen wurde. Im europäischen Gewerkschaftsbereich war (nach Gründung des EGB 1973 und des EMB als eigenständiger, europäischer Regionalorganisation des internationalen Berufssekretariats 1971) Anfang der 80er Jahre eine erste schwierige Phase programmatischer und organisationspolitischer Konsolidierung abgeschlossen. Die weitere Stärkung und Profilierung der europäischen Organisationsebene konnte und mußte nunmehr über konkrete Projekte gesucht werden. Der EMB hatte vom internationalen Metallgewerkschaftsbund die Koordination gewerkschaftlicher Aktivitäten in den multinationalen Konzernen auf europäischer Ebene übernommen und zu diesem Zweck „Arbeitsgruppen“ für diese Firmen gegründet, in denen regelmäßig gewerkschaftliche Vertreter aus den europäischen Tochtergesellschaften dieser Firmen zusammentrafen. Eine dieser Arbeitsgruppen, die für Thomson Grand Public, bildete das strategische Bindeglied zwischen der europäischen Gewerkschafts- und nationalen Konzernebene im Aushandlungsprozeß des ersten Pilotprojekts (Rehfeldt 1994: 275).

Die „voluntaristische Strategie“, die die Pionierphase der Einrichtung von EBR kennzeichnet, erklärt sich schließlich aus den besonderen Rahmenbedingungen der europäischen (Sozial-) Politik in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Diese Strategie ist zum einen eine Reaktion auf die vorausgegangenen Jahre einer Stagnation sozialpolitischer Regulierung, die im Scheitern der Vredeling-Richtlinie (Vorlage 1980, geänderte Fassung 1983, endgültige Zurücknahme 1986) ihren signifikanten Ausdruck findet. Sie ist zum anderen ein Reflex des ordnungspolitischen Paradigmenwechsels, der sich im Bereich der politischen Ökonomie seit Anfang der 80er Jahre durchsetzt (Angebotsorientierung, Deregulierung, Flexibilisierung usw.) und sich auf europäischer Ebene (nicht zuletzt) im Binnenmarkt-Projekt manifestiert. In dieser ordnungs- und integrationspolitischen Gesamtkonstellation erweist sich der gewählte Ansatz aus gewerkschaftlicher Sicht als „second best“-Lösung bzw. als allein gangbarer Weg.

2.2 *Freiwillig vereinbarte EBR unter institutionellem und materiellem Flankenschutz der EU*

Vor allem das Zusammenwirken zweier Faktoren erklärt in dieser Phase (Anfang der 90er Jahre bis zur Verabschiedung der Richtlinie) den ersten, nennenswerten Schub der Etablierung von EBR. Die Gewerkschaften verfolgten eine Doppelstrategie, die im Zusammenspiel der nationalen und europäischen Gewerkschaftsebene darauf zielt, weitere freiwillige EBR-Vereinbarungen voranzutreiben, um damit Präzedenzfälle zu schaffen, die eine mit parallelem Nachdruck geforderte gesetzliche Regelung begünstigen und ermöglichen sollten. Der Regulierungsansatz wurde insbesondere von Gewerkschaften mit „verrechtlichten“ nationalen Arbeitsbeziehungen, darunter vor allem die IGM (Platzer 1991: 153), weiterhin als unabdingbar und prinzipiell vorrangig betrachtet. Gleichwohl vollzog die IGM zu diesem Zeitpunkt, nach ihren anfänglichen Vorbehalten gegen den voluntaristischen Ansatz freiwilliger EBR-Vereinbarungen, diesen Strategiewechsel und mobilisierte in der Folgezeit beträchtliche Ressourcen auf diesem Handlungsfeld. Ein wichtiger Impuls für weitere freiwillige Verhandlungslösungen ging zu Beginn dieser Phase von den deutschen Tarifpartnern der Chemieindustrie aus, die nach Drängen der Chemie-Gewerkschaft (Perzeption des Binnenmarktes) und einjährigen Verhandlungen im August 1990 eine Rahmenvereinbarung vorlegten. Diese „Hinweise über Betriebsratkontakte auf europäischer Ebene“³ besaßen zwar keine Tarifvertragsqualität, hatten aber faktische Wirksamkeit: In allen großen deutschen Chemiekonzernen wurden innerhalb relativ kurzer Zeit entsprechende Euro-Gremien etabliert; aufgrund eines jeweils starken Einflusses der deutschen Verbände innerhalb ihrer europäischen Organisationen wirkte dieser („sozialpartnerschaftliche“) Anstoß auch im transnationalen Rahmen der europäischen Chemie (-unternehmen) und darüber hinaus sogar transsektoral: Der behutsame Einstieg „fand eine breite Zustimmung nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa, und zwar auch außerhalb des Chemiebereichs (...). Der ‘chemie-deutsche’ Ansatz wird oft als ‘Dritter Weg’ bezeichnet, um eigenständige, industriebezogene Lösungen des Problems aufzuzeigen. Die unterschiedlichen Formen sind mehr oder minder stark strukturiert und auch mehr oder minder stark formalisiert“ (Klak 1994: 140).

Eine zweite maßgebliche Einflußgröße, die in dieser Phase die gewerkschaftlichen und betrieblichen Ansätze politisch stützt und materiell ermöglicht, liegt in besonderen suprastaatlichen Konstellationen und Weichenstellungen: Ein „Aufbruch zur sozialen Dimension des Binnenmarktes“ (Däubler 1997: 102) wurde insbesondere von der Kommission und namentlich deren Präsidenten, Jacques Delors, sowie von einer Mitte-Links-Mehrheit des Europäischen Parlaments gefordert und getragen. Ein entsprechender euro-gewerkschaftlicher Lobbyismus, z.B. über die interfraktionelle Gewerkschaftsgruppe im EP, findet insoweit positive Resonanz. Die Rolle der Kommission als „activist bureaucracy“, die entsprechende Prozesse initiiert und steuert,

³

Zum Wortlaut und zur analytischen Einschätzung dieser Rahmenvereinbarung siehe Platzer (1991: 196 f.).

kommt in der Vorlage eines EBR-Richtlinienentwurfs 1990 konkret zum Tragen, wobei sie gleichzeitig mit Unterstützung durch das EP beträchtliche operative Mittel bereitstellt. Dieser finanzielle Flankenschutz aus EU-Mitteln ermöglicht in der Folgezeit hunderte von europäischen Betriebsrätetreffen, die unter der organisatorischen und konzeptionell-strategischen Regie der europäischen (Branchen-) Gewerkschaften durchgeführt werden. Sie dienen dem Ziel, über eine transnationale Kommunikationsaufnahme zwischen Belegschafts- und Gewerkschaftsvertretern die Voraussetzungen für nachfolgende freiwillige Verhandlungen und Vereinbarungen zu schaffen. In dieser Prozeßsteuerung durch die Kommission spiegelt sich zugleich ein prinzipieller Wandel im Regulierungsansatz seit Anfang der 90er Jahre wider, der von einer Materialisierung zu einer Prozeduralisierung und Optionalisierung der europäischen (Rahmen-) Gesetzgebung führt: Im Gegensatz zum früheren, materiellen Harmonisierungsansatz der Vredeling-Richtlinie wird „so gut wie gar nicht reguliert. Die Vorgaben sollen die gemeinschaftsweiten Kooperationsformen rechtlich und finanziell absichern sowie eine möglichst unternehmensspezifische und überaus ‘flexible und praktikable’ Repräsentation in Form von EBR oder dezentraler ‘Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer’ ermöglichen“ (Keller 1996: 472). In einzelnen der in dieser Phase freiwillig vereinbarten EBR (z.B. Renault 1993) wird bereits explizit auf den Richtlinienentwurf Bezug genommen. Aus diesem Zusammenwirken der transnationalen Initiativen und Aktivitäten der Gewerkschaften und der supranationalen Weichenstellung und Prozeßsteuerung durch die Kommission erklärt sich das Anwachsen von EBR nach Zahl, Branchen und nationalen Standorten der Konzernmütter in der zweiten Etappe der Pionierphase.

2.3 Die Phase der richtliniengestützten Einrichtung verhandelter EBR

Angesichts eines anhaltenden Widerstands der nationalen und europäischen Arbeitgeberverbände und einzelner Regierungen (vor allem Großbritannien) gegen jegliche gesetzliche EBR-Regelung, bedurfte es – trotz des beschriebenen Vorlaufs eines in der Reichweite begrenzten, aber gleichwohl dynamischen Prozesses von insgesamt rund 40 freiwilligen Vereinbarungen – letzten Endes eines veränderten politisch-konstitutionellen Rahmens, bis mit der erst dadurch möglichen Verabschiedung der Richtlinie jener erste größere Schub in Richtung einer „flächendeckenden“ EBR-Etablierung einsetzen konnte. Die entscheidende Determinante in dieser Phase ist der Druck und die spezifische Wirksamkeit der Richtlinie (Prozeduralität und Optionalität der Richtlinie, hier insbesondere: Art. 13). Die Richtlinie wiederum wurde erst durch die im „Sozialpolitischen Abkommen“ des Maastrichter Vertrages für diese Regelungsmaterie neu bestimmte qualifizierte Mehrheitsentscheidung und das britische „opting out“ bezüglich einer erweiterten sozialen EU-Gesetzgebung politisch möglich (Wegfallen der Veto-Position). Eine erste Facette eines durch die erweiterten vertraglichen Grundlagen bedingten „neuen Politikstils“ (Falkner 1996) kommt – noch vor Verabschiedung der Richtlinie – zunächst in der konstellativ „erzwungenen Bereitschaft“ der europäischen Arbeitgeber zum Ausdruck, angesichts der „drohen-

den“ Gesetzgebung im Rahmen und nach den neuen Verfahren des „Sozialen Dialogs“ (Art. 3 und 4 des Sozialabkommens) über den EBR-Komplex zu verhandeln.

Die nach dem Scheitern dieser Verhandlungen durch die Verabschiedung der Richtlinie eingeleitete Prozeßphase „erzwungener freiwilliger“ Vereinbarungen ist einerseits begleitet von intensivierten, systematischen Bemühungen der nationalen und europäischen Gewerkschaften, das Verhandlungsgeschehen zu betreuen und zu begleiten und andererseits geprägt durch die national unterschiedlichen Aushandlungs- und Ausgestaltungsprozesse der Richtlinienimplementation. Insgesamt läßt sich in dieser Prozeßphase von Anfang der 90er Jahre bis zur nationalen Implementierung der Richtlinie eine komplexe, EU-typische Programmierung des Rechtsetzungsprozesses erkennen, die als maßgebliche Determinante wirkt. Deren aus der nationalen Gesetzgebung nicht oder jedenfalls nicht in dieser Typik bekanntes, eigentümliches Muster besteht aus Äußerungen (Memoranden, Mitteilungen, Untersuchungen) der Kommission, der Involvierung des Europäischen Parlaments, der Einbindung verschiedener Ausschüsse und des Sozialen Dialogs, Stellungnahmen des Rats, der Bereitstellung von Ressourcen und schließlich dem Rechtsakt selbst (Höland 1997: 62 f.).

Diese EU-spezifische Orchestrierung setzte sich schließlich über den Erlaß der Richtlinie hinaus fort. Der Sozialministerrat mandatierte die Kommission zur Einsetzung einer „informellen Arbeitsgruppe“, der hochrangige nationale Experten angehörten und deren „beratende Funktion“ maßgeblich zu einer kohärenten und termingerechten Umsetzung der Richtlinie in je nationales Recht beitrug (ebd.). In dieser dynamischen EBR-Etablierungsphase wurden bis zum Stichtag am 22. September 1996 mehr als 400 EBR-Vereinbarungen abgeschlossen. Entgegen der anfänglich von Gewerkschaftsseite nicht ausgeschlossenen Möglichkeit, daß es in vielen Fällen zu „quick and dirty deals“ kommen könne, führte nicht zuletzt die systematische, an Eckwerten (subsidiäre Mindestbestimmungen der Richtlinie) orientierte gewerkschaftliche Betreuung und Flankierung dieser Verhandlungsprozesse zu insgesamt positiven Ergebnissen.

Als bemerkenswerter Ausdruck einer spezifischen europäischen Interdependenz und transnationalen Politikproliferation sind schließlich die britischen Entwicklungen zu bewerten. Trotz des „opting out“ im Bereich der Maastrichter Sozialgesetzgebung und damit der EBR-Richtlinie und gegen den Widerstand von konservativer Regierung und nationalen Arbeitgeberverbänden wurden – beginnend 1994 bei United Biscuits – bis September 1996 insgesamt 59 freiwillige Vereinbarungen in britischen Mutterkonzernen abgeschlossen. Nach dem von der Labour-Regierung 1998 vollzogenen „opting in“ werden insgesamt 238 britische Konzerne EBR-pflichtig sein. Gemessen daran und im Vergleich zu Deutschland (insgesamt ca. 350 EBR-pflichtige Unternehmen; davon bis September 1996 ca. 150 freiwillig vereinbart) ist diese Zahl signifikant. Unter den Bedingungen einer EU-spezifischen ökonomischen Verflechtung und politischen Interdependenz erklärt sich die britische Entwicklung aus dem Zusammenwirken folgender Faktoren. Zum einen aus unternehmerischen Kalkülen eines „going early“ (Imagegewinn, Erwartung eines Regierungswechsels) und dem europarechtlichen Zwang, EBR für die kontinentalen Teile der britischen Konzerne

einrichten zu müssen. Zum anderen aus einer breit und strategisch angelegten betrieblichen und überbetrieblichen Politik der Gewerkschaften, die die europäischen politischen Impulse und transnationalen „spill over“-Effekte konsequent aufgegriffen haben, um damit (nicht zuletzt) in der konservativen Ära verlorengegangenes Terrain wiederzugewinnen.

Die Motive und strategischen Vorstellungen, die das unternehmerische Verhalten in dieser Phase bestimmten, variieren: Dem Wunsch nach einer „minimalistischen“ EBR-Lösung (die in der Summe der vereinbarten Bestimmungen unter den Mindestanforderungen der Richtlinie bliebe), stehen mehrheitlich „offensivere Ansätze“ (neue Informationsstrategie, Imagegewinn, Herausbildung einer europäischen „corporate identity“, transnationales „human resource“-Management) gegenüber. Die dominante Zielsetzung, der einer Mehrheit der EBR-pflichtigen Konzerne in der Phase „erzwungener Freiwilligkeit“ folgte, war die einer jeweils maßgeschneiderten Lösung; d.h. die Einpassung der zu schaffenden europäischen Informations- und Konsultationsstrukturen in die „in house“-Strategie des Konzerns, wobei vielfach eine EBR-bezogene „bottom up“-Kommunikation innerhalb und zwischen den dezentralen Managementebenen (Töchter) und der Konzernzentrale erst zu entwickeln war. Daraus daß Unternehmensverbände bei derartigen Unternehmensanforderungen einer jeweils maßgeschneiderten Lösung objektiv überfordert wären, erklärt sich auch, warum diese im Vergleich zur aktiven Service- und Beratungsrolle der Gewerkschaften bei der Verhandlung und Implementation von EBR eine geringe bzw. keine Rolle spiel(t)en und ihre (Lobby-) Funktion auf die Gesetzgebungsprozesse beschränkt bleibt. Alles in allem fügen sich die in dieser Phase zu beobachtenden Interaktionsmuster und Verhandlungsergebnisse bei der Einrichtung von EBR in (Schlüssel-) Unternehmen ein in die analytischen Befunde über Internationalisierungspfade von Konzernen und deren Kontrollkonzepten hinsichtlich ihres politisch-gesellschaftlichen Umfeldes: „Die besondere Qualität internationaler Restrukturierung in den 90er Jahren wäre demnach darin zu sehen, daß Schlüsselunternehmen bei der Gestaltung ihrer Aushandlungsbeziehungen in mehr oder minder allen Politikarenen, vor allem aber bei der Kontrolle der Arbeitsbeziehungen, zu Experimenten übergegangen sind, die auf eine Neustrukturierung von Aushandlungsverhältnissen hinauslaufen. Ob es in dieser Konstellation bei inkrementellen Regeländerungen bleibt, oder ob die Veränderungen in industriellen Komplexen letztlich in Pfadwechsel und weitreichende Transformationen nationaler Industriemodelle münden, ist vorerst nicht mit Sicherheit zu entscheiden“ (Dörre/Elk-Anders/Speidel 1997: 58 f.).

2.4 Die Phase der gesetzlich obligatorischen Einrichtung EBR

In dieser Phase werden weitere gut 1000 EBR (nach Art. 6 der Richtlinie über ein „besonderes Verhandlungsgremium“; Wirksamkeit der subsidiären Mindestbestimmungen usw.) etabliert werden. Wie zu erwarten war, stagnierte in den ersten Jahren nach Ablauf der Art. 13-Phase der Prozeß der Einrichtung von EBR. Gleichwohl zeichnet sich ab, daß die Erfahrungen und Entwicklungsdynamiken der vor und nach der Richtlinie freiwillig vereinbarten EBR auch diesen gesetzlich obligatori-

schen Implementationszeitraum bis 1999 und darüber hinaus (mit-) prägen werden. Zum einen hinsichtlich der Erfahrungsauswertung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit Blick auf die 1999 anstehende Richtlinienrevision. Zum anderen hinsichtlich der Vermittlung von Handlungspraxis und Optimierungserwägungen bezüglich der neu einzurichtenden Gremien. Hier stehen vor allem die Gewerkschaften – allein schon durch Vervielfachung der zu verhandelnden EBR – vor einer nur schwer zu bewältigenden Aufgabe. Insgesamt hat der bisherige EBR-Prozeß die Rolle und Bedeutung der europäischen Gewerkschaftsebene signifikant aufgewertet: Die des EGB vor allem im Stadium der Verhandlungen über eine EBR-Rahmenvereinbarung im Rahmen des „Sozialen Dialogs“ und des Gesetzgebungsprozesses, die der Branchengewerkschaften in der Pionierphase und während der Art. 13 Vereinbarungen in der Phase der richtliniengestützten EBR-Verhandlungen. Vielfach waren die europäischen Branchengewerkschaften direkter Ansprech- und Verhandlungspartner der Unternehmen, die hierdurch u.a. Transaktionskosten reduzieren wollten. In der nunmehr laufenden EBR-Implementierungsphase wird sich das Gewicht allein schon durch das vorgegebene Verfahren wieder stärker auf die je nationalen Handlungsebenen verlagern.

3. Der „interne“ Konstitutionsprozeß: Vom Informationsausschuß zur Interessenvertretung

Unter dem Europäischen Betriebsrat wird oftmals ein Gremium verstanden, das sowohl von Arbeitnehmer- als auch von Managementvertretern besetzt wird. Dabei wird anhand der Wahrnehmung des Vorsitzes zwischen einem „französischen“ Modell, das dem Management einen größeren Einfluß gewährt, und einem „deutschen“ Modell, das den Arbeitnehmervertretern eine autonomere Interessenvertretung sichert, unterschieden. Denn während im französischen Modell die Konzernleitung den Vorsitz übernimmt, wird sie im deutschen Modell von einem Arbeitnehmervertreter wahrgenommen (Rivest 1996; Krieger/Bonneton 1995). Nach einer Auswertung von 111 Vereinbarungen sind 75 Prozent der EBR dem französischen und 25 Prozent dem deutschen Modell zuzuordnen (Carley/Geissler/Krieger 1996). Nach Dörrenbächer und Wortmann (1996: 9) „kann man prinzipiell zwischen solchen EBR unterscheiden, in denen Arbeitgebervertreter vertreten sind, und solchen, die sich nur aus Arbeitnehmervertretern zusammensetzen.“ Sie weisen jedoch zugleich darauf hin, „daß der Unterschied zwischen den beiden formalen Grundtypen für die praktische Arbeit weniger wichtig als die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Kompetenzen und des Zusammenspiels der beiden Seiten (ist).“ Die Unterscheidung von formalen Modellen trifft die Realität jedoch nicht, wenn sich EBR in Richtung größerer Unabhängigkeit von der Konzernleitung entwickeln. Denn eine genauere Analyse des Konstitutionsprozesses zeigt, daß der Einfluß der Konzernleitung auf den EBR nicht als statisch unterstellt werden darf, sondern einer dynamischen Entwicklung unterliegt, in der sich der EBR zu einer genuin europäischen Interessenvertretung entwickeln kann. Die Dauer und Intensität dieser Entwicklung können von EBR zu EBR allerdings variieren. Für die Entwicklungsrichtung und -potentiale sind vier Interaktionsfelder re-

levant, die im folgenden dargestellt und in ihrem Zusammenwirken analysiert werden: die Interaktion von EBR und Management, von Arbeitnehmervertretern im EBR, von EBR und Gewerkschaften sowie von EBR und nationaler Interessenvertretung.

3.1 Von der Akzeptanz zur Anerkennung: EBR und Management

Mit der Unterzeichnung von Vereinbarungen über EBR haben Konzernleitungen der Einrichtung von europäischen Informations- und Konsultationsgremien auf Unternehmensebene prinzipiell zugestimmt. Für freiwillig vereinbarte EBR ist daher davon auszugehen, daß ihre Existenz vom Management akzeptiert wird. Das bedeutet aber nicht, daß Konzernleitungen den Informations- und Konsultationsbedarf von EBR auch anerkennen. Er muß von EBR in der Regel zunächst definiert und gegenüber der Konzernleitung geltend gemacht werden. Dabei stehen der Herstellung von Einverständnis über Umfang und Schriftlichkeit von Informationen die geringsten Hindernisse entgegen, auch wenn Konzernleitungen oftmals eine restriktive Informationspolitik verfolgen. Schwieriger ist schon die Herausbildung eines Konsultationsmechanismus, der über ein „Frage und Antwort“-Spiel bzw. ein ad hoc-Verfahren hinausgeht. Gelingt dies, steht ein EBR an der Schwelle, an der (Fall zu Fall-) Vereinbarungen mit der Konzernleitung prinzipiell möglich sind – und daher zögert die Konzernleitung, Konsultationsverfahren zu etablieren. Die Ablehnung regulärer Konsultationsverfahren hindert Konzernleitungen allerdings nicht, gegebenenfalls mit EBR über Veränderungen und Anpassungen der freiwilligen Vereinbarungen zu verhandeln, um sie mit der EBR-Richtlinie in Einklang zu bringen – ein Widerspruch, den Konzernleitungen in der Regel kaum aufzulösen vermögen.

Wie die im Projekt untersuchten Fälle zeigen, verfolgen die EBR-Vertreter zunächst oftmals lediglich ein Interesse an Informationen über die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Unternehmens einschließlich der Beschäftigungsperspektiven, um ihre nationale Interessenvertretungsarbeit optimieren zu können. Bei EBR-Vertretern aus Tochterunternehmen ist das Interesse an Informationen über die europäische Ebene der Unternehmenspolitik und ihre Rückwirkungen auf die jeweiligen nationalen Standorte stärker ausgeprägt als bei EBR-Vertretern aus dem Mutterunternehmen, da diese die Informationen häufig bereits über nationale Informationskanäle erhalten. Bei EBR-Vertretern vom Sitz der Konzernleitung überwiegt daher oftmals zunächst ein Kontrollinteresse, um die dominante Position am Sitz der Konzernleitung nicht zu gefährden. Die Auseinandersetzungen um Qualität und Quantität der Information lösen jedoch Lernprozesse unter den EBR-Vertretern aus, die nicht nur zur Zurücknahme des Kontrollaspekts führen, sondern die interne Kommunikation verdichten und die Formulierung gemeinsamer Positionen – bis hin zu Standortfragen im europäischen Rahmen – fördern und die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Konzernleitung erhöhen.

Hingegen haben Konzernleitungen zunächst ausgesprochene Schwierigkeiten, in den EBR mehr als reine Informationsausschüsse zu sehen. Sie verstehen den gemeinsamen Ausschuß oftmals lediglich als Forum zur Darstellung der Unternehmenspolitik, wobei ihr Interesse in erster Linie darauf gerichtet ist, über die EBR an den

Standorten das Gefühl der Zugehörigkeit zu dem Gesamtunternehmen zu steigern und eine transnationale Unternehmenskultur zu erzeugen. Dies kann von der Konzernleitung durch gemeinsame Projekte – z.B. zum Arbeits- und Gesundheitsschutz oder zur Gleichstellung von Mann und Frau im Unternehmen – unterstrichen werden. Darüber hinaus soll über die EBR im Unternehmen Akzeptanz für Strategien und Entscheidungen der Konzernleitung erzeugt werden, um Reibungsverluste zu vermeiden. Zugleich kann die Konzernleitung den EBR als Instrument nutzen, über direkte oder indirekte Beteiligung auch das lokale Management stärker einzubinden und über die Rückmeldung von EBR-Vertretern zu kontrollieren. Allerdings sehen sich Konzernleitungen im Fall einer erfolgreichen Konstituierung von EBR zunehmend mit Problemlagen wie Auswirkungen von Standort- und Produktionsverlagerungen, grenzüberschreitender Umsetzung von Personal sowie einheitlichen Arbeits- und Sozialstandards im Unternehmen konfrontiert, die nicht allein mit der Abgabe von Informationen zu behandeln sind, sondern Konsultationsprozesse zwischen EBR und Konzernleitung erfordern, die von konkreten Absprachen bis zu formellen Vereinbarungen reichen können.

3.2 Von der Dominanz zur Kohärenz: EBR und interne Kooperation

Die Richtlinie wie auch die subsidiären Vorschriften lassen kaum Zweifel daran aufkommen, daß die Konzernleitung nicht Mitglied des EBR ist. Vielmehr bilden EBR und Konzernleitung einen gemeinsamen Ausschuß. Damit bildet die Richtlinie eine Realität ab, die sich bei den ersten freiwillig vereinbarten EBR erst im Laufe der Zeit herausgebildet hat. Denn die EBR entwickeln sich nur allmählich zu einer Institution, die der Konzernleitung als kollektives Gremium gegenübertritt. Mit anderen Worten: erst Praxen und Lernprozesse formen aus einer zusammengerufenen Versammlung von unterschiedlich legitimierten Arbeitnehmerrepräsentanten verschiedener Standorte in mehreren Ländern eine genuin europäische Instanz der Arbeitnehmervertretung in Unternehmen.

Der gemeinsame Ausschuß von EBR und Konzernleitung tritt in der Regel nur einmal im Jahr zusammen, doch ist eine Tendenz zu mindestens einem weiteren Treffen zu beobachten. In den meisten Fällen finden vor- und nachbereitende Treffen des EBR statt. Sie dienen der internen Abstimmung und fördern die Kohärenz des Gremiums. Zudem haben viele EBR die Einrichtung eines Lenkungsausschusses vereinbart, der zwischen den Treffen des gemeinsamen Ausschusses zusammentritt und den Informationsfluß zwischen EBR und Konzernleitung wie auch zwischen den EBR-Vertretern sicherstellen soll. Da die Lenkungsausschüsse den gesamten EBR repräsentieren, sind die EBR-Vertreter der Mutterunternehmen zumeist nur unterproportional vertreten – eine Struktur, zu der bereits länger bestehende EBR nach einer Phase vertrauensbildender Zusammenarbeit gefunden haben. Damit kann der Lenkungsausschuß die Übermacht relativieren, über die EBR-Vertreter aus Mutterunternehmen aufgrund ihres „Heimvorteils“ verfügen, und mit dem sie Struktur und Politikstil des EBR zunächst auch prägen können.

Eine repräsentative und funktionsfähige Arbeits- und Führungsstruktur ist jedoch nur die institutionelle Voraussetzung zur Herausbildung einer Kohärenz, die den EBR zu einem konzernpolitischen Akteur auf der europäischen Ebene formt. Dazu gehört weiterhin eine Regelung des Sprachproblems, die auch den informellen Austausch ermöglicht, sowie der Aufbau einer Kommunikationsinfrastruktur. Auch die Kenntnis der jeweiligen nationalen Arbeitsbeziehungssysteme und die Toleranz im Umgang mit anderen Politikstilen erleichtern dem EBR die Formulierung von eigenen Positionen. So wichtig diese Faktoren auch sind, so zeigen die qualitativen Untersuchungen von EBR, daß für die EBR die Formulierung eigener konzernpolitischer Ziele, die über die Informationsfunktion des gemeinsamen Ausschusses hinausgehen, das zentrale Element der Konstituierung bleibt. Mit anderen Worten: nicht Kraft nationaler Gesetze zur Einrichtung von EBR entwickelt sich eine europäische Ebene der Interessenvertretung, sondern erst in Auseinandersetzung mit der jeweiligen, grenzüberschreitenden Konzernpolitik.

Solange die EBR-Vertreter im gemeinsamen Ausschuß nur als Informationsnehmer auftreten, können sie zwar ihre Interessenvertretungsarbeit vor Ort verbessern. Eine Öffnung des Informationsverhaltens der Konzernleitung für Nachfragen zu den gegebenen Informationen kann diesen Nutzen steigern. Aber erst die Konsultationsfunktion verlangt vom EBR die Fähigkeit, einen gemeinsamen Standpunkt bzw. eine gemeinsame Stellungnahme zu formulieren, d.h. Interessen verschiedener Standorte zu bündeln und in ein gemeinsames Interesse zu transformieren. In diesem Fall agiert der EBR als Kollektivorgan, in dem nicht allein die Interessenvertretung vor Ort, sondern die im Gesamtunternehmen im Mittelpunkt steht. Damit wird die prinzipielle Grundlage für formelle Absprachen bzw. Abkommen mit der Konzernleitung gelegt. In dieser Phase gewinnt der EBR auch für Gewerkschaften an Bedeutung. Sie können ihrerseits Probleme an Standorten aufgreifen und über die EBR zum Gegenstand von gemeinsamen Sitzungen mit der Konzernleitung machen.

3.3 Von der Einrichtung zur dauerhaften Unterstützung: EBR und Gewerkschaften

Die ersten EBR kamen mit Unterstützung der Europäischen Gewerkschaftsverbände, meist sogar auf ihre Initiative zustande. Die nationalen Gewerkschaften standen diesen Aktivitäten zumeist abwartend oder – sofern sie einer gesetzlichen Regelung den Vorzug gaben – kritisch gegenüber. Erst in der späten Pionierphase haben die nationalen Gewerkschaften bei der Einrichtung von EBR eine aktivere Rolle gespielt. Die Initiative ging nunmehr in den meisten Fällen von ihnen aus. Entweder traten betriebliche Gewerkschaftsvertretungen mit der Forderung nach Einrichtung eines EBR an das Management heran, oder das Management ergriff nach Absprache mit den jeweiligen Gewerkschaften die Initiative. Gleichzeitig konnten einzelne Gewerkschaften auf der Branchenebene durch Vereinbarungen mit dem Arbeitgeberverband oder wie in Italien durch Aufnahme der Forderung in Tarifverträge der Einrichtung von EBR den Weg bereiten. Mit der von ihnen verfolgten Doppelstrategie, in der die freiwillig vereinbarten EBR der Forderung nach deren gesetzlicher Verankerung poli-

tischen Nachdruck verleihen sollten, konzentrierten sich die Gewerkschaften in erster Linie auf die Einrichtung einer großen Anzahl von EBR.

Diese Schwerpunktsetzung ist nicht ohne Einfluß auf die Rückkoppelung von Gewerkschaften und EBR geblieben. Weil die Gewerkschaften mit hauptamtlichen Vertretern meist nur mittelbar – über die Teilnahme an Vorbereitungssitzungen und über die Möglichkeit der Hinzuziehung von externen Sachverständigen – in die Arbeit der EBR involviert sind, bleiben sie auf die Informationen von EBR-Vertretern angewiesen. Entsprechende Strukturen und Verfahren existieren bislang aber erst in Ansätzen oder befinden sich in Gestalt von speziellen Kontaktgruppen, Seminaren, Schulungen und Materialien noch in der Laborphase – oft unter Vernachlässigung der EBR-Vertreter aus Tochterunternehmen. Auf der nationalen Ebene werden von den Branchengewerkschaften zwar Anstrengungen unternommen, die Arbeit der EBR in Form von Arbeitskreisen oder Projekten zu koordinieren und einen Informationsaustausch sicherzustellen. Allerdings ist bislang kaum über Zuständigkeiten, Funktionen und Aufgaben der Betreuung entschieden, zumal die steigende Anzahl von EBR für Gewerkschaften ein Ressourcenproblem darstellt. Insbesondere dort, wo die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter bereits bisher über eine relativ große Eigenständigkeit verfügen oder eine Distanz zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Vertretung vorhanden ist, bleibt der Informationsaustausch eher zufällig und die Kommunikationsdichte gering.

Aber auch wenn der Informationsaustausch zwischen EBR und Gewerkschaften sowie die gewerkschaftliche Betreuung der EBR formal gewährleistet ist, können beim Aufbau von Arbeitsbeziehungen Probleme auftreten. Während die nationalen Gewerkschaften die Gründungsphase der von ihnen initiierten und unterstützten EBR insbesondere am Sitz der Konzernleitung begleitet haben, kommt es anschließend oftmals zu einer Ausdünnung der Kontakte zu den EBR-Vertretern. Einerseits fällt es den Gewerkschaften schwer, die Betreuungsarbeit zu verstetigen und die Gewerkschaftsbeauftragten in die Arbeit von EBR einzubinden. Andererseits schiebt die Eigenlogik betrieblicher Interessenvertretungspolitik den Unternehmensbezug immer wieder in den Vordergrund, auch wenn sich die EBR-Vertreter über ihre Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft definieren. Erschwerend kommt hinzu, daß die Betreuung von EBR nicht allein auf nationaler Ebene sichergestellt werden kann, sondern eines direkten „cross border“-Austausches unter Einbezug der europäischen Gewerkschaftsverbände bedarf. Derartige Netzwerke existieren erst in Ansätzen, da ihnen Konsensbildungsprozesse vorausgehen müssen. Als vordringlich erweist sich dabei die Klärung der politisch-strategischen Frage, ob der EBR sich (weiterhin) zu einer verhandlungs- und vereinbarungsfähigen Institution auf der europäischen Konzernebene entwickeln soll und wie dieses Potential mit gewerkschaftlichen Interessen und Handlungsstrategien auf nationaler und europäischer Ebene vermittelt werden soll.

3.4 Von der Isolation zur Integration: EBR und nationale Interessenvertretung

Die Arbeit von EBR weist zum Alltagsgeschäft betrieblicher Interessenvertretung eine relativ große Ferne auf, zumal sich auch in Mutterunternehmen die Einrich-

tung von EBR nur in wenigen Fällen direkt aus der Interessenvertretungsarbeit auf nationaler Ebene entwickelt hat. Hinzu kommt, daß der in der Richtlinie definierte Kompetenzrahmen der EBR äußerst schmal gefaßt ist und die Einrichtung von EBR insbesondere in EU-Staaten mit weiterreichenden Formen von Einfluß und Mitbestimmung auf den ersten Blick keinen relevanten Fortschritt darstellt. Allerdings sind aufgrund der ausdifferenzierten formalen Interessenvertretungsstruktur gerade in Deutschland die Voraussetzungen für einen kaskadenförmigen Informationsfluß vom EBR zur betrieblichen Ebene und zu den Beschäftigten relativ günstig. Die hohe Zahl freigestellter Betriebsräte, die in der Regel die EBR-Vertreter stellen, und die innerhalb des deutschen Interessenvertretungssystems erworbene Gremienkompetenz erleichtern die Integration des EBR in die Interessenvertretungsstrukturen.

Allerdings schafft die tiefe Staffelung von betrieblichen Interessenvertretungsgremien – Europäischer Betriebsrat, Konzernbetriebsrat, Gesamtbetriebsrat, Betriebsrat – das Problem einer Konkurrenz von Gremien – und sei es nur als Problem der Verteilung des Ressourceneinsatzes der EBR-Vertreter. So stellt sich für europäische Unternehmen in Deutschland die Frage nach der Zukunft des Konzernbetriebsrats und in Frankreich die nach der des „Comité de groupe“. Auch die Konkurrenz von Richtungsgewerkschaften wie in Frankreich erschwert bei vorhandener Gremienstruktur die Integration des EBR – im Extremfall bis zur Blockade der Institution durch gerichtliche Anfechtung von freiwilligen Vereinbarungen. Weiterhin kann eine in der Vereinbarung geregelte Vertretung von betrieblichen Interessenvertretern und hauptamtlichen Gewerkschaftsvertretern im EBR zwar eine Verzahnung mit der Gewerkschaft sicherstellen, zugleich aber für die Integration des EBR auf der betrieblichen Ebene Probleme aufweisen, wenn betriebliche Arbeitnehmervertreter nur über geringe Kompetenzen in konzernstrategischen Fragen verfügen. Schließlich kann der EBR auch zweckentfremdet werden, wenn er – wie teilweise in Großbritannien zu beobachten ist – als Ersatz für eine nationale Interessenvertretung auf Konzernebene genutzt wird.

Nur wenige EBR sehen es bisher als eine vordringliche politische Aufgabe an, den EBR in den nationalen Interessenvertretungsstrukturen zu verankern und bei den Beschäftigten um Zustimmung für den EBR zu werben. Oftmals enthalten die EBR-Vereinbarungen keine Informationspflicht der EBR-Vertreter gegenüber den Beschäftigten, wie sie in den subsidiären Vorschriften der EBR-Richtlinie festgeschrieben ist. Die Zustimmung zum EBR wird bei den Beschäftigten aber nicht allein dadurch erreicht, daß von der Konzernleitung erhaltene Informationen weitergereicht werden. Vielmehr zeigt sich, daß der EBR gegenüber der nationalen Interessenvertretungsstruktur in den Fällen an Bedeutung gewinnt und auch bei den Beschäftigten auf größere Resonanz stößt, in denen er als Gremium der Konfliktbearbeitung und -vermittlung wie z.B. bei Standortfragen oder als Vereinbarungsgremium auf europäischer Unternehmensebene auftritt und auch wahrgenommen wird. Insbesondere im betrieblichen und gewerkschaftlichen Umfeld von EBR-Vertretern bewirkt der Nachweis eines „europäischen Mehrwerts“ der EBR für die Interessenvertretungspolitik eine Steigerung seiner Legitimität.

4. Die Konstitution eines neuen arbeitspolitischen Akteurs auf der europäischen Ebene

Der EBR agiert auf Neuland, das in freiwilligen Vereinbarungen mit Konzernleitungen erschlossen wurde. Informations- und Konsultationsrechte müssen in der Praxis erprobt und durchgesetzt und die formelle Anerkennung der Informationsrechte in eine reale Anerkennung als Interessenvertretung umgearbeitet werden. Dies verlangt von den EBR-Vertretern angesichts der Vielfalt der Praxisprobleme, die beim Aufbau eines arbeitsfähigen europäischen Gremiums zunächst auftreten und es – wie das Sprachproblem – auch auf mittlere Sicht begleiten werden, sowie angesichts der Suchbewegungen der Konzernleitungen, die auf eine Einbindung des EBR in die Unternehmenspolitik zielen, eine ausgesprochen hohe wie anhaltende Motivation und Legitimation. In der Praxis können Desillusionierung und Frustration auftreten, wenn dem Input von Zeit und Energie der Output von Wirkung und Resultat nicht entspricht.

Aber die Tendenz der Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen einerseits und der Transnationalisierung von Unternehmensstrukturen andererseits legen es nahe, einen Ausbau der Verhandlungsfähigkeit von EBR zu prognostizieren. Statt eines Flickenteppich nationaler Regelungen hat auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite eine Suche nach grenzüberschreitenden Lösungen begonnen, die sich unter den Bedingungen einer Währungsunion noch verstärken wird. Angesichts der anhaltenden Organisationsschwäche der Gewerkschaften auf der europäischen Ebene stellt sich die Frage, ob nationale wie europäische Netzwerke von EBR mit gewerkschaftlicher Unterstützung eine Barriere gegen den in unternehmensspezifischen Vereinbarungen angelegten Syndikalismus bilden und die Verzahnung von Gewerkschafts- und Betriebspolitik erleichtern können⁴. Zugleich kann von einer unternehmensübergreifenden Vernetzung von EBR ein Zuwachs an Handlungsfähigkeit erwartet werden, wenn sie den Austausch von Informationen und die Abstimmung von Positionen erleichtert.

Im Zuge einer Stärkung der Handlungsfähigkeit von EBR können gemeinsam mit der Konzernleitung definierte und verfolgte Projekte – wie z.B. zum Öko-Audit, zur Qualifizierung oder zum Arbeits- und Gesundheitsschutz – ein wichtiges Bindeglied zwischen Information und Konsultation einerseits sowie Verhandlungen andererseits bilden. Sie umreißen ein Terrain möglicher Themen, an deren Bearbeitung auf beiden Seiten ein Interesse besteht. Gemeinsame Projekte können zu einer Stabilisierung des gemeinsamen Ausschusses beitragen, da der Mehrwert des EBR auch für die Konzernleitung steigt. Im günstigsten Fall können gemeinsame Projekte auch über den konkreten Gegenstand hinaus Einfluß auf Entscheidungen der Konzernleitung nehmen und sind daher mit einer Strategie der Einflußnahme auf Unternehmensentscheidungen prinzipiell vereinbar. Eine Reduktion der Tätigkeit des Gemeinsamen

⁴ Diesen wie damit verbundenen Fragen geht ein weiteres Forschungsprojekt nach, das die Autoren zusammen mit W. Lecher und S. Rüb unter der Themenstellung „Die Entwicklung von Information und Konsultation und die Perspektive ihrer transnationalen Vernetzung auf sektoraler Ebene“ bearbeiten. Das Projekt wird im Herbst 1998 abgeschlossen.

Ausschusses auf die Vermittlung von Information und die Durchführung von Projekten würde allerdings das Terrain beschränken und unterhalb der Ebene bleiben, die als europäische Ebene der Interessenvertretung bezeichnet werden kann. Sie kann erst dann als etabliert gelten, wenn EBR einen Modus von Information, Konsultation und Verhandlung herausbilden, der letztlich einen gewissen Einfluß auf wirtschaftliche, finanzielle und soziale Entscheidungen der Konzernleitung eröffnet.

Zudem hat die 1994 erfolgte Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat der Sozialminister und ihre 1996 vollzogene Umsetzung in nationales Recht die Ausgangsbedingung für die Einrichtung von EBR verändert. Sie ist nun nicht mehr allein von der Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsvertretern sowie von der Aufgeschlossenheit und Bereitschaft von Konzernleitungen abhängig, Arbeitnehmer zu informieren und zu konsultieren. Der „Kampf um Information“ ist damit prinzipiell entschieden, das Ergebnis im materiellen Recht – vorläufig bis zur Revision der Richtlinie im Jahre 1999 – festgehalten. Das soziale Grundrecht auf Information und Konsultation von Arbeitnehmern, in den meisten Mitgliedstaaten der EU seit langem garantiert, kann nun auch flächendeckend in europaweit operierenden Unternehmen verwirklicht werden.

Vor dem Hintergrund einer reichhaltigen Erfahrung mit betrieblicher Interessenvertretung im nationalen Rahmen verstärkt die Auseinandersetzung von EBR mit den spezifischen Konstitutionsproblemen einer europäischen Ebene der Interessenvertretung eine Dynamik, die über die Festlegungen der Richtlinie hinaus treibt. Die Beteiligung von Arbeitnehmern ist in der Richtlinie zwar „auf den dünneren Ast der Entwicklung von Arbeitnehmermitwirkung beschränkt, nämlich auf die Unterrichtung und Anhörung“ (Höland 1997: 60). Aber die Praxen von „Europäischen Betriebsräten geben Hinweise darauf, daß die durch solche Vereinbarungen bewirkten Prozesse der Herausbildung neuer Verfahren und Institutionen an den begrifflichen und rechtlichen Grenzen nicht unbedingt haltmachen“ (ebd.). Dies zeigt die Praxis gegenüber der restriktiven Fassung des Anhörungsbegriffs in der Richtlinie, die Konsultationen auf „den Meinungsaustausch und die Errichtung eines Dialogs zwischen den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung oder einer anderen, angemessenen Leitungsebene“ begrenzt. Dies zeigt sich weiterhin in der Vereinbarungsfähigkeit von EBR, die häufig durch „Verhandlungen in eigener Sache“ zur Verbesserung von freiwilligen Vereinbarungen bereits über Erfahrungen mit Verhandlungen mit der Konzernleitung verfügen.

Die für 1999 vorgesehene Überprüfung der Richtlinie bietet die Möglichkeit, die überschießenden Praxen und Erfahrungen in den Revisionsprozeß einzubringen und für einen Ausbau sowie eine Konkretisierung der Mitwirkungsrechte fruchtbar zu machen. Ziel dieser Nachmaterialisierung wäre es dann, mit einem Ausbau des inhaltlich steuernden Rechts das verfahrensmäßig organisierende Recht einzuholen. Den prozeduralen würden die materiellen Regelungen folgen, die Praxis würde sich „als Vorstufe zu inhaltlich stärker verfestigten Regelungen erweisen“ (Höland 1997: 67). Damit könnte zugleich die mit den freiwilligen Vereinbarungen entstandene Vielfalt von Regelungen auf Unternehmensebene z.T. wieder vereinheitlicht bzw. auf eine

gemeinsame Grundlage gestellt werden. Eine offensive Revision der Richtlinie würde allerdings voraussetzen, daß – vermittelt über eine die Erfahrungen von EBR verallgemeinernde gewerkschaftliche Diskussion – eine politische Debatte in den Mitgliedstaaten wie auf der Ebene der EU über die Ausformung und die Reichweite des sozialen Grundrechtes auf Information, Konsultation und Mitwirkung initiiert werden kann.

5. EBR und die Perspektiven der Herausbildung europäischer Arbeitsbeziehungen

Die auf die Entwicklung von EBR gerichtete Skizze läßt erste Verallgemeinerungen zu, die zur Korrektur bzw. zur Differenzierung einiger Hypothesen und Erklärungsansätze der einschlägigen Gewerkschafts-, Arbeitsbeziehungs- und Integrationsforschung führen können. Freilich kann hier lediglich die analytische Stoßrichtung knapp und beispielhaft umrissen werden. Vor allem korporatismustheoretisch orientierte Ansätze gehen davon aus, daß drei sich wechselseitig bedingende bzw. verstärkende Faktoren die Entwicklung trans- und supranationaler Arbeitsbeziehungsstrukturen (bzw. eines genuinen „europäischen Arbeitsbeziehungssystems“) verhindern: Die „transnationale Machtschwäche“ der Gewerkschaften (aufgrund ideologischer und materieller Interessenheterogenität), die „transnationale Organisationsschwäche“ der Arbeitgeber (wobei also nicht in erster Linie deren verbandliche [Veto-] Macht – die durchaus vorhanden ist – gemeint ist, sondern deren organisationspolitisches Desinteresse und strategisches Kalkül, nicht in die Rolle eines verpflichtungsfähigen „europäischen Sozialpartners“ hineinzuwachsen) sowie die „supranationale Staatsschwäche“ der EU (Ebbinghaus/Visser 1994).

Auch dort wo diesen Ansätzen adäquate Einschätzungen der politischen Ökonomie der europäischen Integration zugrundeliegen, blendet die Argumentation relevante (Teil-) Prozesse des politisch-institutionellen EU-Systems und transnationalgesellschaftliche Wirkungszusammenhänge vielfach aus, wenn konstatiert wird, daß „Inhalt und Geschichte der Direktive über Euro-Betriebsräte zeigen, daß die EU im Bereich der industriellen Beziehungen nahezu gänzlich außerstande ist, Regeln zu erlassen, die dem was multinationale Unternehmen freiwillig auszuhandeln bereit sind, wesentliches hinzufügen würden.“ (Streeck 1996: 65). Träfe dies zu, würde sich – zunächst rein quantitativ betrachtet – die Zahl existierender EBR in der beschriebenen Größenordnung der „Pionierphase“ (ca. 40) bewegen. Auch in qualitativer Hinsicht ist – trotz des relativ schwachen „materiellen Regulierungsniveaus“ der Richtlinie (wobei dieser Maßstab bereits einen deutschen „Mitbestimmungs-Bias“ impliziert und etwa die britischen Verhältnisse ausblendet) – zum einen bereits eine immanente Entwicklungsdynamik von den Pilotprojekten zu (zahlreichen) EBR in den nachfolgenden Phasen evident; zum anderen bewegt sich die „materielle“ Ausgestaltung der Richtlinie als Folge und Ergebnis eines komplexen politischen „bargaining“-Prozesses oberhalb der in den Gesetzgebungsprozeß eingebrachten Arbeitgeberpositionen (wenn auch unterhalb der Erwartungen und Forderungen der Gewerkschaften).

Auch die für die Perspektive der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen relevante These der „transnationalen Machtschwäche“ der Gewerkschaften bedarf der Differenzierung. Empirisch und entwicklungsgeschichtlich zeigen sich – trotz einer Fortdauer „struktureller Heterogenität“ (Traxler/Schmitter 1995) – signifikante und spezifische Transnationalisierungstendenzen, vergleicht man die Entwicklung der europäischen Gewerkschaftszusammenarbeit seit Mitte der 80er Jahre mit den vorangegangenen Dekaden. Diese Entwicklung läßt sich organisationspolitisch, programmatisch, handlungsstrategisch und nicht zuletzt im skizzierten EBR-Prozeß im einzelnen nachvollziehen und belegen (Platzer 1998). D.h., statt eines (verengten) Blicks auf gesellschaftliche bzw. gewerkschaftliche Strukturdisparitäten gilt es nach den konvergenten Praxen und Rollen zu fragen. Diese resultieren auch aus einer Reaktion auf ökonomische Verflechtungsprozesse und politische Steuerungsdynamiken, die dem EU-System eigen sind. Ansätze und reale Ergebnisse einer durchaus innovativen und wirksamen, sozialregulativen Politik zur Flankierung des Binnenmarktes – zu der die EBR-Gesetzgebung gehört – verlangen wiederum die Modifikation einer allzu statischen und damit reduktionistischen Sicht der vertragspolitischen und institutionellen EU-Entwicklungen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden ökonomischen Internationalisierung und grenzüberschreitenden Restrukturierung von Unternehmen im Binnenmarkt läßt die sozialpolitische Integration – nicht zuletzt durch eine stärkere Mobilisierung der europäischen Gewerkschaften für eine soziale Dimension des Integrationsprozesses – dynamische Elemente erkennen, die sich in der Aufnahme des Sozialprotokolls und eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag ebenso niedergeschlagen haben wie in einer Intensivierung des Sozialen Dialogs zwischen Kommission, europäischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaftsorganisationen auf multisektoraler und sektoraler Ebene. In diesem Dialog verfolgen Unternehmensverbände und Gewerkschaften jedoch unterschiedliche Interessen. Die Unternehmen fordern eine weitere Deregulierung des Binnenmarktes sowie eine größere Flexibilität der Arbeitsverhältnisse und setzen sowohl dem Aufbau eines europäischen Arbeitsbeziehungssystems und der Aufwertung des Sozialen Dialogs wie auch der Ausweitung sozialpolitischer Kompetenzen der EU einen deutlichen Widerstand entgegen. Sie bleiben für die Gewerkschaften ein schwieriger Verhandlungspartner. Hingegen nimmt in den Gewerkschaften die Bereitschaft einer engeren Koordination auf europäischer Ebene zu. Die Einrichtung von EBR in europäischen Unternehmen wie auch erste Ansätze einer Koordinierung der nationalen Tarifpolitiken können als Ausdruck wie Resultat dieser gewachsenen Kooperationsbereitschaft gelten.

In dem Beziehungsdreieck erster Ansätze europäischer Arbeitsbeziehungen „Sozialer Dialog – Sektoraler Dialog – Betrieblicher Dialog“ bilden die Europäischen Betriebsräte den dynamischsten Pol. Nach der gesetzlichen Umsetzung der Richtlinie wird ihre Anzahl in allen Branchen weiter zunehmen. Daher stellt sich die Frage der Verkoppelung von EBR mit einem prospektiven sektoralen Sozialen Dialog als Voraussetzung ihrer weiteren Entwicklung als europäisches Interessenvertretungsorgan. Mit der flächendeckenden Einführung EBR nach den Kriterien der Richtlinie wird

tendenziell ein Verhandlungsraum zwischen EBR und Konzernleitung eröffnet. Hier sind die Arbeitnehmervertreter – EBR wie Gewerkschaftsvertreter – nicht mit dem Problem des fehlenden Verhandlungspartners – wie auf Verbandsebene – konfrontiert. Die Vernetzung der EBR auf Branchenebene könnte zugleich einen gangbaren Weg darstellen, Vereinbarungen auf sektoraler Ebene vorzubereiten und damit zugleich die Akteure auf der Konzernebene zu entlasten. Hierzu müßte ermittelt werden, welche Regelungsbedarfe auf Konzernebene bestehen und inwieweit diese Themen auf Branchenebene regelbar sind. Vieles spricht daher für die Annahme, daß bei der Verknüpfung von EBR und sektorialem Sozialen Dialog der Austausch von Erfahrungen und Zielen der EBR auf der Branchenebene eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen den Belangen der Unternehmen und des jeweiligen Wirtschaftszweigs übernehmen könnte, insbesondere dann, wenn die national zuständigen Gewerkschaften an einer transnationalen Koordinierung auf der Branchenebene interessiert sind. Dann können die EBR Bestandteil eines europäischen Netzwerks mit „'arm-length' bargaining“ (Marginson/Sisson 1996) werden, in dem eine horizontal-grenzüberschreitende Koordinierung ebenso wie eine vertikal-internationale zwischen europäischer, nationaler und betrieblicher Ebene erfolgt.

Literatur

- Armingeon, K. (1994): Die Fortdauer der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen in Europa. In: Lecher, W./Platzer H.-W. (Hg.): Europäische Union – europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln: 162-145.
- Carley, M./Geissler, S./Krieger, H. (1995): The Contents of Voluntary Agreements on European-Level Information and Consultation: Preliminary Findings of an Analysis of 111 Agreements. In: European works councils in focus: 1-14.
- Däubler W. (1997): Entwicklung und Perspektiven des europäischen Arbeitsrechts. In: Platzer, H.-W. (Hg.): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der EU. Baden-Baden: 101-116.
- Danis, J.-J./Hoffmann, R. (1995): From the Vredeling Directive to the European Works Council Directive – Some Historical Remarks. In: Transfer, 2: 180-187.
- Dörre, K./Elk-Anders, R./Speidel, F. (1997): Internationalisierungspfade von Unternehmen, Standortpolitik und industrielle Beziehungen. In: SOFI-Mitteilungen, 25: 58-45.
- Dörrenbächer, C./Wortmann, M. (1996): Freiwillige Eurobetriebsratsvereinbarungen. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. In: Forschungsgemeinschaft für Aussenwirtschaft, Struktur- und Technologiepolitik (Hg.): Berlin: 1-18.
- Ebbinghaus, B./Visser, J. (1994): Barrieren und Wege „grenzenloser Solidarität“: Gewerkschaften und europäische Integration. In: Streeck, W. (Hg.): Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25, Opladen: 218-231.
- Falkner, G. (1996): European Works Councils and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style? In: Journal of European Public Policy, 6: 192- 208.
- Gold, M./Hall, M. (1992): Report on European Level Information and Consultation in Multinational Companies – an Evaluation of Practice, o.O.
- Guariello, F./Jobert, A. (1992): L' Evolution des Relations Professionnelles dans les Groups Transnationaux, Dossier de Recherche, 46.

- Höland, A. (1997): Mitbestimmung in Europa. Expertise im Rahmen des Projektvorhabens „Mitbestimmung und neue Unternehmenskultur – Bilanz und Perspektiven“. Bremen.
- Keller, B. (1996): Nach der Verabschiedung der Richtlinie zu EBren – Von enttäuschten Erwartungen, unerfüllbaren Hoffnungen und realistischen Perspektiven. In: WSI-Mitteilungen, 49: 470-482.
- Klak, A. (1996): Perspektiven europäischer Arbeitsbeziehungen aus Arbeitgebersicht. In: Lecher, W./Platzer H.-W. (Hg.): Europäische Union – europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln: 137-145.
- Krieger, H./Bonneton, P. (1995): Analysis of Existing Voluntary Agreements on Information and Consultation in European Multinationals. In: Transfer, 2: 188-206.
- Lecher, W. (1996): Supranationale Tarifpolitik: ihre Möglichkeiten und Grenzen in der Europäischen Union. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1996: 36-46.
- Lecher, W./Platzer, H.-W. (1996): Europäische Betriebsräte: Fundament und Instrument europäischer Arbeitsbeziehungen? In: WSI-Mitteilungen, 49: 503-512.
- Lecher, W./Nagel, B./Platzer, H.-W./Jaich, R./Rüb, S./Weiner, K.-P./Fulton, L./Rehfeldt, U./Telljohann, V. (1998): Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte. Vom Informationsforum zum Akteur? Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland. Baden-Baden.
- Marginson, P./Sisson, K. (1996): European Works Councils – Opening the Door to European Bargaining? In: Industrielle Beziehungen, 3: 229-236.
- Martin, A. (1996): European Institutions and the Europeanisation of Trade Unions: Support or Seduction. In: DWP, 4: 1-14.
- Müller-Jentsch, W. (1997): Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung. Frankfurt a.M., 2. Aufl.
- Platzer, H.-W. (1991): Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre. Bonn.
- Platzer, H.-W. (1998): Industrial relations and European Integration. Patterns, Dynamics and Limits of Transnationalization. In: Lecher, W./Platzer, H.-W. (eds.): European Union – European Industrial Relations? London: 81-120.
- Rehfeldt, U. (1994): Die Europäischen Betriebsräte – Bilanz der französischen Initiativen. In: Lecher, W./Platzer H.-W. (Hg.): Europäische Union – europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln: 273-295.
- Rivest, C. (1996): Voluntary European Works Councils. In: European Journal of Industrial Relations, 2: 235-253.
- Schulten, T. (1995): „Europäische Betriebsräte“ – Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne. In: Mesch, M. (Hg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien: 335-363.
- Streeck, W. (1996): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Friedrich Ebert Stiftung – Gesprächskreis Arbeit und Soziales. Bonn: 37-89.
- Streeck, W. (1998): Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: WSI-Mitteilungen, 51: 1-14.
- Streeck, W./Vitols, S. (1993): European Works Councils: Between Statutory Enactment and Voluntary Adoption. Discussion Paper FS I 93-312, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Traxler, F. (1996): European trade union policy and collective bargaining – mechanisms and levels of labour market regulation in comparison. In: Transfer, 2: 287-297.
- Traxler, F./Schmitter, P.C. (1995): Arbeitsbeziehungen und europäische Integration. In: Mesch, M. (Hg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien: 22-39.

